

### Der Brahimi-Report - ein Jahr später

Kühne, Winrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kühne, W. (2001). *Der Brahimi-Report - ein Jahr später*. (SWP-Aktuell, 13/2001). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-362005>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Der Brahimi-Report – ein Jahr später

Winrich Kühne

Mit viel Lob wurden die Empfehlungen der Brahimi-Kommission zur Verbesserung der VN-Friedenseinsätze bedacht, als sie Ende Juli 2000 von Generalsekretär Kofi Annan der internationalen Öffentlichkeit übergeben wurden. Dann setzte ein zähes Ringen um ihre Verwirklichung ein. Eine unüberwindbare Kluft zwischen den Ländern des Nordens und des Südens bei der Fortentwicklung von Friedenseinsätzen und der Vereinten Nationen schien sich aufzutun, eingeleitet durch eine äußerst kritische Stellungnahme des indischen Vertreters bei den VN. Heute, ein Jahr später, sind dennoch Fortschritte zu verzeichnen. Im Vorlauf zur diesjährigen Generalversammlung veröffentlichte der für die Friedenseinsätze zuständige Peacekeeping-Sonderausschuß nach über 160 Sitzungen seinen abschließenden Bericht, in dem er eine Reihe von Empfehlungen der Brahimi-Kommission zur Umsetzung freigibt. Ob das die Vereinten Nationen jedoch von ihrem weiteren Abstieg bewahren kann, ist fraglich, zumal potente Regionale Organisationen wie EU, NATO und OSZE in Europa und ECOWAS in Afrika (Economic Community of West African States) immer mehr an Terrain gewinnen.

Drei Bereiche waren den Mitgliedern der Brahimi-Kommission seinerzeit besonders wichtig. *Erstens*, die konzeptionelle Fortentwicklung der Friedenseinsätze: Angesichts der gegenüber früher völlig veränderten Konflikttypen sei in der Regel ein »robustes« Mandat und eine entsprechende Ausstattung der Einsätze notwendig. Der Generalsekretär (GS) solle lieber auf einen Friedenseinsatz verzichten als unzureichend mandatierte und ausgestattete Missionen zu entsenden. *Zweitens* müßten die Mitgliedstaaten erheblich mehr für die schnelle Entsendbarkeit von gut ausgebildetem Militär-, Polizei- und Zivilpersonal tun. *Drittens*, schließlich, müsse die

Peacekeeping-Abteilung (DPKO) für die Planung, Führung und Unterstützung derartiger Einsätze nachhaltig verstärkt werden.<sup>1</sup>

Ein Vorschlag war besonders richtungsweisend: Der GS solle ein das DPKO und andere Abteilungen der Vereinten Nationen überwölbendes *Information and Strategic Analysis Secretariat* (ISAS) einrichten. Wichtigster Nutznießer von ISAS sollten vor allem die ebenfalls neu einzurichtenden *Integrated Mission Task Forces* (IMTFs) sein. Die Kommission empfahl, ISAS als abteilungsübergreifenden Mechanismus für die Planung und fortlaufende Unterstützung von Peacekeeping- und Peacebuilding-

1 Vgl. Winrich Kühne, Friedenseinsätze verbessern – der Brahimi-Report, Stiftung Wissenschaft und Politik: Ebenhausen, August 2000 (SWP-aktuell, No. 63).

Einsätzen einzurichten, um Debakel wie in Somalia, Ruanda oder Sierra Leone künftig zu vermeiden.

Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission wurden in den unterschiedlichsten Gremien gründlichst abgeklopft und debattiert. Allein der Peacekeeping-Sonderausschuß tagte über einhundertsechzigmal. (Der Ausschuß wird wegen seiner ursprünglich 34 Mitglieder auch C-34 genannt; inzwischen beteiligen sich über 100 Staaten.) Schon im September 2000 legte die stellvertretende Generalsekretärin, die Kanadierin Frechette, einen *Implementation Report* vor. Sie kam unter anderem zu dem Ergebnis, daß für die Umsetzung der Empfehlungen ein zusätzlicher Personalbedarf von fast 250 Stellen entstünde und mit einer jährlichen Mehrbelastung für den regulären VN-Haushalt von etwa 12 Millionen und für den Peacekeeping-Haushalt von 59 Millionen US-Dollar, insgesamt also über 70 Millionen, zu rechnen sei.

Es sprach für die gute Arbeit der Brahimi-Kommission, daß eine dann von Kofi Annan beauftragte amerikanische Beratungsfirma ihre Empfehlungen im wesentlichen bestätigte, ebenso wie die zur Beurteilung ihrer Studie eingesetzte internationale Prüfungskommission. Ihr gehörte unter anderem der frühere deutsche Untergeneralsekretär Paschke an.

In dem Abschlußbericht Kofi Annans an den Peacekeeping-Ausschuß blieb es daher in der Substanz bei den Forderungen der Brahimi-Kommission.<sup>2</sup> Ihre Verwirklichung sei notwendig, so der Leiter des DPKO, der Franzose Guéhenno, damit der »gifted amateurism« bei den Friedenseinsätzen ein Ende habe.

### Harsche Kritik

Bereits im November 2000 hatte der indische Vertreter bei den VN in einer gut vorbereiteten Rede eine Breitseite gegen

den Report, genauer gegen die für seine Umsetzung plädierenden westlichen Mächte abgefeuert: Die Ausweitung von Peacekeeping auf robuste Mandate sei falsch und inakzeptabel. Peacekeeping und der Einsatz von militärischer Gewalt müßten streng getrennt bleiben. Ähnlich müsse das Peacekeeping unterschieden bleiben vom Post-Conflict Peacebuilding. Denn letzteres falle in den Zuständigkeitsbereich der Generalversammlung (GV), ersteres dagegen in den des Sicherheitsrats (SR).

Bei der Berücksichtigung dieser Einwände würde sich, so der Inder, der von der Kommission geforderte Ausbau des DPKO weitgehend erledigen. Die Vereinten Nationen sollten bei den traditionellen Konzepten bleiben.

Die Hoffnung auf »adding staff is the cure« sei aus einem weiteren Grunde illusorisch. Denn die Stärkung des DPKO könne ein sehr viel grundlegenderes Problem nicht lösen, »which is at the heart of the crisis« – die Reform des SR. Immer wieder habe dieser sich als handlungsunfähig und ohne politischen Willen erwiesen, nicht nur beim Völkermord in Ruanda. Wichtiger noch: In seiner gegenwärtigen Zusammensetzung sei er nicht repräsentativ. Die Legitimität seiner Mandate werde immer fragwürdiger.

Die mangelnde Repräsentativität des SR führte den Vertreter Indiens zu seinem vierten, von der großen Mehrheit der Länder des Südens zweifellos geteilten Kritikpunkt: Die westlichen Staaten seien unwillig, ihre gut ausgerüsteten und ausgebildeten Truppen zu riskanten, für sie zudem unwichtigen Konfliktherden im Süden zu entsenden. Statt dessen würden, wie in Sierra Leone, »ill-trained, ill-equipped and poorly prepared and provisioned troops« aus den Entwicklungsländern eingesetzt.

Eine Reihe von Ländern des Südens, zum Beispiel Kuba, Ägypten und Jordanien, äußerte sich ähnlich kritisch wie Indien. Auf verschiedenen internationalen Seminaren zum Brahimi-Report verdichtete sich der Eindruck, daß der Nord-Süd-Gegensatz zu einem entscheidenden Hindernis bei der

<sup>2</sup> United Nations, General Assembly, 55 Session, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations, A/55/1024, 31 July 2001.

Implementierung des Brahimi-Reports werden könnte.

### **Nord-Süd-Gegensatz – eine Fiktion?**

Gibt es den Nord-Süd-Gegensatz bei der Diskussion um die Fortentwicklung der Vereinten Nationen und ihrer Friedenseinsätze wirklich? Oder ist das nur eine Behauptung Indiens und einiger weiterer Länder des Südens? Schließlich ist die Praxis nicht unbekannt, daß einzelne Länder (des Südens ebenso wie des Nordens) ihre Position als verbindlich für ihre Halbkugel deklarieren.

Zum Thema des von der SWP in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt einmal jährlich organisierten *International Berlin Workshop* wurde deswegen bewußt der Brahimi-Report und der Nord-Süd-Gegensatz gewählt. Hochrangige Parlamentarier und Diplomaten aus dem Norden und dem Süden, darunter der norwegische Staatsminister Eide und der stellvertretende ägyptische Außenminister Awaad, die Ständigen Repräsentanten bei der Vereinten Nationen aus Indien, Kuba und Kanada, letzterer zugleich Vorsitzender des Peacekeeping-Sonderausschusses, kamen nach Berlin. Polizeiliches und ziviles Führungspersonal, wie der Deutsche Königs aus dem Kosovo (UNMIK), und erfahrene Force Commander, wie die Generäle Nambiar aus Indien, Riechmann aus Deutschland sowie Malu und Agwai aus Nigeria und Cabigiosu aus Italien stellten ihre Einsatzerfahrungen mit Blick auf die Empfehlungen des Brahimi-Reports zur Diskussion.

Das Ergebnis war eindeutig. In der Diskussion des erfahrenen Führungspersonals von internationalen Friedenseinsätzen verlor der Nord-Süd-Gegensatz schnell an Kontur. So bezeichnete General Malu, Befehlshaber der früheren westafrikanischen Friedenstruppe ECOMOG in Liberia, für alle diejenigen, »who have seen the humiliation, degradation and suffering of the people in armed civil conflict and cannot offer meaningful assistance«, robuste Einsätze als eine willkommene Entwicklung. Schon im Jahre 1997 hatten

sich die afrikanischen Chiefs of Staff in einem OAU-Dokument für eine Fortentwicklung der Peacekeeping-Doktrin zu »peace operations« ausgesprochen.<sup>3</sup> Das Plädoyer der Generäle Riechmann und Cabigiosu, die in Bosnien und dem Kosovo ihre Erfahrungen gesammelt hatten, für ein robustes Mandat bei Konflikten wie in diesen Ländern war nicht weniger eindeutig, ebenso das eines australischen Offiziers, der die Einheiten seines Landes in Ost-Timor geführt hatte.

Von einem kategorischen Nord-Süd-Gegensatz kann also keine Rede sein. Insgesamt bestand bei den Praktikern vielmehr Einigkeit, daß es die Aufgabe des Militärs sei, einen sicheren Rahmen (secure environment) herzustellen, der es den zivilen Akteuren ermöglicht, die tieferliegenden Konfliktgründe, das Problem des »Rule of Law« und andere Fragen eines kohärenten Peacebuilding anzugehen. Militärische Aktivitäten bei einem robusten Mandat seien deshalb in ihrer Zielrichtung etwas grundsätzlich anderes als Kampfmaßnahmen oder gar Krieg gegen einen klar bestimmten Gegner.

Die Bombardierung Serbiens durch die NATO falle zum Beispiel unter letzteres und müsse daher von einem Friedenseinsatz, auch einem robusten, klar unterschieden werden. Bei diesem seien Unparteilichkeit und Konsens weiterhin grundlegende Prinzipien, wenn auch gegenüber den traditionellen Blauhelmeinsätzen verändert, da deren Aufgabe sich im wesentlichen darauf beschränkt, Konfliktparteien getrennt zu halten.

Gleiches gelte für die enge tägliche Zusammenarbeit zwischen Militär, Polizei und den zivilen, vor allem mit den Aufgaben des Peacebuilding betrauten Akteuren. hie Forderung, Peacekeeping und Peacebuilding getrennt zu halten, möge zwar auf der diplomatischen Bühne der Vereinten Nationen opportun sein. Die Erfahrungen der Praxis jedoch gingen in genau die

<sup>3</sup> Second Meeting of the Chiefs of Defence Staff of Member States of the OAE Central Organ, Harare, Oct. 24-25, 1997.

entgegengesetzte Richtung: Abgestimmtes, kohärentes Vorgehen von Militär, Polizei und zivilen Akteuren sei eine Vorbedingung für den Erfolg bei modernen Friedenseinsätzen.

### **Risikoscheu und Rückzug des Westens**

In einem anderen Punkt jedoch waren sich die Parlamentarier, Diplomaten und Militärs aus dem Süden einig. Die geringe Beteiligung an, ja der Rückzug der westlichen Staaten aus riskanten Friedenseinsätzen außerhalb ihrer nationalen Interessensphäre, insbesondere in Afrika, sei inakzeptabel. Dieser Rückzug sei nicht einmal in ihrem Interesse, da er weltweit die Glaubwürdigkeit der Friedenseinsätze und der Vereinten Nationen unterminierte und dem westlichen Verlangen nach Einhaltung von Menschenrechten und »Rule of Law« in den Ländern des Südens jegliche Glaubwürdigkeit nehme.

MONUC (Mission ONU au Congo) und anfänglich auch UNAMSIL (UN Mission in Sierra Leone) seien für die Auswirkungen dieses Rückzugs dramatische Beispiele. Das Verhalten Großbritanniens etwa in Sierra Leone sei schwierig nachzuvollziehen. Als ständiges Mitglied im SR habe seine Regierung an dem Zustandekommen des Mandats für einen Friedenseinsatz energisch mitgewirkt, sich dann aber geweigert, Truppen bereitzustellen. Diese Entscheidung sei erst später, nach dem Einbruch der Mission (Geiselnahme von mehreren hundert Blauhelmen), korrigiert worden. Die dann entsandten Truppen operierten jedoch außerhalb von UNAMSIL, was, so der stellvertretende UNAMSIL-Kommandeur, General Agwai, inakzeptabel sei. Die Zusammenarbeit mit diesen Einheiten sei inzwischen jedoch verbessert worden.

Auch eine Reihe von Workshop-Teilnehmern aus dem Norden sah den Rückzug des Westens aus Einsätzen im Süden mit gemischten Gefühlen. Auf die starke, vor allem holländische Beteiligung bei UNMEE (UN Mission in Ethiopia and Eritrea) an der

Grenze zwischen Äthiopien und Eritrea wurde zwar hingewiesen. Sie sei jedoch wenig aussagekräftig. Bei UNMEE handele es sich um einen traditionellen, also relativ risikoarmen Einsatz. Kein innerstaatlicher, sondern lediglich ein zwischenstaatlicher Konflikt sei zu befrieden.

Ohne Verantwortung für den mangelnden Willen westlicher Länder, Truppen zu entsenden, sei der Süden allerdings nicht. Denn diejenigen Länder, die den Westen genau deswegen kritisierten, seien häufig identisch mit denjenigen, die eine nachhaltige Verbesserung der Leistungsfähigkeit des DPKO blockierten. Schließlich seien es auch die Blockfreien und nicht die Staaten des Westens gewesen, die einen Abzug des zumeist westlichen Personals aus dem DPKO erzwungen hätten, zum Nachteil seiner Funktionsfähigkeit.

Die westlichen Länder, wie übrigens eine zunehmende Zahl südlicher Länder, seien nicht mehr gewillt, ihre Soldaten ohne effektive Führungs-, Planungs- und Logistikstrukturen in riskante Einsätze zu schicken. Würden solche Strukturen dagegen in den Vereinten Nationen geschaffen, wäre es leichter – so ein westlicher Abgeordneter –, für eine Beteiligung wenigstens mit kleineren, aber technisch hochstehenden Komponenten einzutreten. Qualitativ hochstehende militärische Komponenten fehlten gerade den afrikanischen Truppen, die im übrigen ihre Kompetenz in einer Reihe von Blauhelmeinsätzen unter Beweis gestellt hätten.

Bei aller Kritik an den Briten: Die acht britischen Offiziere, die inzwischen zu UNAMSIL entsandt wurden und dort als Chief of Staff bzw. Chief of Information tätig sind, hätten in bezug auf die Leistungsfähigkeit von UNAMSIL einen weit über ihre Zahl hinausgehenden positiven Effekt erzielt.

Im übrigen, so der kanadische Vertreter abschließend an die Adresse seines indischen Kollegen, habe Indien in den letzten Jahren bei Friedenseinsätzen 100 Soldaten verloren, Kanada im Vergleich dazu 109. Von einer generellen Risikoscheu westlicher Länder könne also nicht die Rede

sein, insbesondere wenn diese Verluste zur Bevölkerungszahl Indiens und Kanadas in Beziehung gesetzt würden.

### **Wichtige, aber unzureichende Fortschritte**

Die Ergebnisse des Peacekeeping-Sonderausschusses (aufgelistet in der nebenstehenden Tabelle) bestätigen, daß es keine systematische Nord-Süd-Frontstellung bei der Implementierung des Brahimi-Reports gibt. Denn entscheidend für diese Ergebnisse war eine breite Allianz der truppenstellenden Staaten sowohl des Nordens als auch des Südens. Sie verband das Interesse, das DPKO zugunsten von ihnen entsandter Einheiten zu stärken.

Das zusätzliche Personal, das für die Durchführung der vom Sonderausschuß gebilligten Maßnahmen gebraucht wird, wird auf etwa 150 Stellen geschätzt. Eine Reihe von Stellen wurde bereits vor dem Bericht genehmigt. Der Kanadier Duval, Vorsitzender des Sonderausschusses, schätzt die zusätzlichen Kosten auf 2 Millionen Dollar für den regulären VN-Haushalt und 25 Millionen für den Peacekeeping-Haushalt.

Die Zahl von über 150 neuen Stellen ist durchaus bemerkenswert, auch wenn sie beträchtlich unter den im Bericht der stellvertretenden Generalsekretärin Frechette genannten fast 250 Stellen liegt.

Es wäre daher falsch, die Ergebnisse des Sonderausschusses von vornherein als unwesentlich abzutun. Es gibt jedoch eine Reihe von Gründen, die ein positives Urteil einschränken. Der *erste* ist ein bürokratischer: Die ausstehenden 100 Stellen müssen erst noch den Budgetausschuß (ACBGQ) und den 5. Ausschuß passieren. Jede Stelle muß einzeln begründet und genehmigt werden. Es kann gut sein, daß in diesem Prozeß eine Reihe der Stellen auf der Strecke bleibt.

*Zweitens* stellen – das ist für Außenstehende nicht ohne weiteres erkennbar – einige Maßnahmen, zum Beispiel die IMTFs, nicht den Erfolg dar, als der sie vordergründig erscheinen. Sie sind

#### **Vom Sonderausschuß gebilligte Maßnahmen:**

- personelle Verstärkung des Büros des *Undersecretary General* (USG) und der beiden *Assistant Secretaries General* (ASG) im DPKO;
- *Direktor* für (Strategic Planning and) *Management* im Büro des USG mit kleinem Unterbau; Betrauung mit strategischen Aufgaben jedoch vorerst abgelehnt;
- Erweiterung des Aufgabenbereichs der *Best Practices Unit* (frühere Lessons Learned und Policy Planning Units); die neue Einheit wird beim Direktor für Management angesiedelt;
- Trennung von *Military Division* und *Police Division* (bereits vollzogen);
- Einrichtung einer Zelle für polizeiliche Rechtsberatung bei der *Police Division*;
- Umgliederung von FALD (Field Administration and Logistics Division) in ein *Office of Mission Support* (OMS);
- personelle Verstärkung des *Situation Center*;
- Aufstufung und Ausbau der *Mine Action Service Unit* zu einer Division;
- Stärkung des zivilen Rekrutierungsmechanismus im DPKO (in Zusammenarbeit mit dem *Office of Human Resources Management* der VN);
- Einrichtung übergreifender *Integrated Mission Task Forces* (IMTF) und von DPKO internen *Task Forces*;
- zusätzliches Personal für die *Claims and Information Management Section*.

vielmehr ein Ersatz für eine grundlegende Reform, die stattfinden müßte, aber nicht erfolgt, nämlich die Zusammenlegung des DPA (Department for Political Affairs) mit dem DPKO. Diese Zusammenlegung entspräche der engen Verquickung von Peacekeeping- und Peacebuilding-Aktivitäten bei modernen Friedenseinsätzen. In den Vereinten Nationen ist eine solche Zusammenlegung durchaus diskutiert worden. Dennoch hatte Kofi Annan der Brahimi-Kommission ausdrücklich vorgegeben, sich nicht mit dieser Frage zu befassen. Denn die Mehrheit der GV, insbesondere die blockfreien Staaten hätten, wie bereits angedeutet, durch eine Zusammenlegung von DPA und DPKO ihre Prärogative beim

Peacebuilding gefährdet gesehen: Peacebuilding fällt in den Kompetenzbereich der GV, Peacekeeping dagegen unter die Autorität des SR.

Des weiteren befindet sich die Leitung der beiden Abteilungen, also die Posten der Untergeneralsekretäre fest in französischer (DPKO) und britischer Hand (DPA). Das widerspricht zwar dem grundlegenden Prinzip der Vereinten Nationen, Führungspositionen nicht zu Erbhöfen zu machen. Kofi Annan hielt es aber offensichtlich nicht für opportun, sich in dieser Sache mit zwei Ständigen SR-Mitgliedern anzulegen, zumal diese die stillschweigende Unterstützung von drei weiteren (USA, China und Rußland) haben. Sie alle wollen nicht, daß durch die Integration von Peacebuilding und Peacekeeping die Kosten für ersteres ebenfalls aus dem Peacekeeping-Haushalt bezahlt werden müßten. Denn bei diesem Haushalt müssen die Ständigen Mitglieder bekanntlich einen Aufschlag bezahlen.

**Vom Sonderausschuß abgelehnte oder vertagte Maßnahmen:**

- Einrichtung eines Strategic Information and Analysis Secretariat (ISAS); ein erheblich reduzierter Vorschlag könnte eventuell akzeptiert werden;
- dritter ASG im DPKO; Begründung überzeugt nicht;
- kein Eingehen auf die Notwendigkeit zu robusten und exekutiven Mandaten;
- keine nachhaltige, ausreichende Verbesserung der Konsultationen der truppenstellenden Staaten durch den SR bei Veränderung des Mandats;
- beträchtliche Reduzierung des ursprünglich veranschlagten, zusätzlichen Personals.

Besonders negativ schlägt, *drittens*, die Tatsache zu Buche, daß der Ausschuß einer aus Sicht der Brahimi-Kommission zentralen Empfehlung nicht zugestimmt hat, nämlich der Errichtung der Strategischen Informations- und Analyseeinheit ISAS. Diese Zustimmung wäre Ausdruck eines qualitativen Sprungs bei der Fortentwicklung der Vereinten Nationen gewesen.

Gerade wegen dieses qualitativen Sprungs wird ISAS jedoch von einer Reihe von Staaten abgelehnt. Die Staaten des Südens fürchten, über die geplante Einrichtung »ausspioniert« zu werden. Die Vereinten Nationen hätten über ihre zahlreichen Organisationen natürlich Zugang zu vielen Informationen. Die Ständigen Mitglieder des SR dagegen wollen nicht, daß ihr Informationsvorsprung relativiert und der GS und sein Sekretariat aufgrund eigener Kompetenz handlungsfähig werden könnten.

Unbefriedigend ist, *viertens*, schließlich auch die Stellungnahme des Peacekeeping-Ausschusses in bezug auf die Fortentwicklung der Peacekeeping-Doktrin. Im Bericht wird vermieden, auf die Frage eines robusten Mandats und der damit zusammenhängenden Details einzugehen. Ganz im Gegenteil wird bewußt die traditionelle Peacekeeping-Terminologie der früheren Jahre verwendet. Sowohl Kofi Annan als auch die Brahimi-Kommission dagegen hatten verstärkt den Begriff »peace operations« in die Diskussion gebracht, um die Notwendigkeit zum Umdenken zu unterstreichen: »While traditional peacekeeping had focused mainly on monitoring of ceasefires, today's complex operations are very different« (Annan im Millennium Report).

Immerhin stellte der Ausschuß dem Begriff Peacekeeping das Wort »komplex« voran. Und die dringende Aufforderung der Brahimi-Kommission an die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, im Sinne einer schnellen Reaktionsfähigkeit einen Zeitraum von 30–90 Tagen für die Entsendung von Personal zu Friedenseinsätzen sicherzustellen, wurde bestätigt. Der Ausschuß ist ebenfalls der Auffassung, daß die See- und Lufttransportfähigkeiten der Vereinten Nationen gestärkt werden müssen. Er erwartet dazu einen weiteren Bericht des Sekretariats, ähnlich wie für den Aufbau einer »Strategischen Reserve« in der VN-Logistikbasis in Brindisi/Italien.

Das Steckenbleiben des Peacekeeping-Ausschusses in den traditionellen Kategorien des Peacekeeping wird den SR natürlich

nicht davon abhalten, weiterhin robuste Einsätze zu mandatieren, wenn er das für opportun hält und die maßgeblichen truppenstellenden Staaten dies als sachlich notwendig fordern. Das gilt um so mehr, als die negative Haltung des Ausschusses bei der Fortentwicklung der Friedenseinsätze ja nicht eine Mehrheitsmeinung widerspiegelt. Sie basiert vielmehr auf der Einsicht, zugunsten einer Einigung auf den Text des Reports bestimmten Ländern – wie eben Indien – in dieser Frage entgegenkommen zu müssen.

### **Schwache Vereinte Nationen ohne SR-Reform?**

Die blockierte Erweiterung des SR bleibt eine grundlegende Crux für die Reform der Vereinten Nationen insgesamt. Nicht nur Indien ist der Auffassung, daß Selektivität und mangelnde Repräsentativität der Zusammensetzung des SR eine Gefahr für die Vereinten Nationen darstellen. Die Blockfreienbewegung sowie Japan und Deutschland argumentieren ganz ähnlich.

Indien tritt in dieser Frage allerdings energischer auf als Deutschland und Japan, ganz im Einklang mit seiner in den letzten Jahren immer deutlicher zum Ausdruck kommenden Tendenz, an seinem Status als regionale Großmacht und wichtiger globaler Akteur keinen Zweifel zu lassen. Blockierung von Reformschritten wie die des Brahimi-Reports sind eine Möglichkeit, nachdrücklich auf indische Ansprüche aufmerksam zu machen. Denn Neu Delhi, seine Militärs ebenso wie seine Diplomaten, ist mit den praktischen Problemen moderner Friedenseinsätze und der Notwendigkeit ihrer Fortentwicklung natürlich bestens vertraut. Indien gehört zu den wichtigsten Truppenstellern der Vereinten Nationen. Zweifellos hätte es sich als Ständiges Mitglied des SR bei der Diskussion des Brahimi-Reports anders verhalten und geholfen, die Vereinten Nationen zu stärken.

Über Folgendes dürfte inzwischen kein Zweifel mehr bestehen: Einerseits scheint eine Einigung auf Erweiterung des SR

gegenwärtig nicht möglich. Zwar will die Mehrheit der Staaten eine solche Erweiterung im Prinzip. Eine konkrete Einigung, um welche Staaten es sich handeln soll und wie dann mit dem Vetorecht umzugehen ist, ist jedoch nicht abzusehen. Andererseits wird ohne einen repräsentativen SR die Kernaufgabe der Vereinten Nationen – kollektive Sicherheit und internationale Friedenssicherung – weiter ausgehöhlt.

Das wird die Vereinten Nationen insgesamt schwächen, zumal potente Regionale Organisationen wie EU, NATO und OSZE in Europa und ECOWAS in Afrika (Economic Community of West African States) an Boden gewinnen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf



